Dr. Wilhelm Knelangen

Institut für Sozialwissenschaften - Politikwissenschaft -Westring 400, 24098 Kiel

Für Päckchen und Pakete: Olshausenstraße 40, 24118 Kiel

Tel. +49 (431) 880-3398 Fax +49 (431) 880-2483 E-mail WKnelangen@politik.uni-kiel.de

www.politik.uni-kiel.de www.wilhelm-knelangen.de wknelangen@politik.uni-kiel.de

Institut für Sozialwissenschaften, CAU Kiel, Westring 400, D-24098 Kiel

Landtag Schleswig-Holstein Innen- und Rechtsausschuss

> Schleswig-Holsteinischer Landtag Umdruck 18/4280

> > Kiel, 13.4.2015

Stellungnahme zur schriftlichen Anhörung des Innen- und Rechtsausschuss des Landtages zu den Anträgen "Demokratie lebt von Beteiligung" (Ds. 18/2532) und "Demokratie lebt von Vertrauen" (Ds. 18/2557)

In der politischen Öffentlichkeit wie auch in der sozialwissenschaftlichen Fachdebatte wird seit mehreren Jahren die Frage erörtert, ob sich die Demokratie der Bundesrepublik in einer krisenhaften Entwicklung befindet. Zwar werden in der Diskussion unterschiedliche Argumente vorgetragen und verschiedene Krisensymptome identifiziert, doch keine Bestandsaufnahme kommt an dem Befund der abnehmenden Wahlbeteiligung vorbei, die bei Landtagswahlen teilweise nur noch 50 Prozent beträgt und bei Kommunalwahlen vielfach deutlich darunter liegt. Dass sich die Fraktionen des Schleswig-Holsteinischen Landtages dieses Themas angenommen haben, ist deshalb sehr zu begrüßen. In der Tat ist die Ausübung des Wahlrechts die maßgebliche Quelle für die Legitimation politischer Macht in der repräsentativen Demokratie. Sie ist darüber hinaus für viele Bürgerinnen und Bürger die einzige Form der aktiven Beteiligung am politischen Prozess. Wenn das Ausmaß der Beteiligung wie in den vergangenen 25 Jahren stark rückläufig ist, dann ist das deshalb nicht zu vernachlässigen.

Die beiden Anträge konzentrieren sich darauf, Themen und Maßnahmen zu benennen, die im Rahmen der Ausschussberatungen einer eingehenden Erörterung unterzogen werden sollen. Die Prüfung der Vorschläge kann im Rahmen dieser Stellungnahme nicht geleistet werden, weil dafür zum Teil umfangreiche empirische Analysen notwendig wären. Auf der Grundlage politikwissenschaftlicher Forschungsergebnisse zu Wahlen und zu politischer Partizipation können aber Schlussfolgerungen zu den Kerngedanken der Anträge formuliert werden.

1. Ursachen der rückläufigen Wahlbeteiligung in der politikwissenschaftlichen Forschung

Warum Menschen *nicht* zu Wahl gehen, hat die politikwissenschaftliche Forschung der Bundesrepublik angesichts stabiler hoher Beteiligungsquoten über Jahrzehnte hinweg nur wenig interessiert. Erst der seit Mitte der 1980er Jahre einsetzende Rückgang hat die Aufmerksamkeit auf dieses Thema gelenkt. Die Studien, die in den vergangenen Jahren zu den Ursachen der Wahlbeteiligung bzw. zur Nichtwahl vorgelegt worden sind, verfolgen im Wesentlichen drei unterschiedliche Argumentationsstränge:

- a) Ökonomisch-rationalistischer Ansatz: Die Entscheidung, sich an der Wahl zu beteiligen, folgt einer rationalen Kosten-Nutzen-Kalkulation der Wahlberechtigten. Gewählt wird, wenn der individuelle Aufwand (z.B. Information, Zeit) im Verhältnis zum erwarteten individuellen Nutzen der Wahl als angemessen eingeschätzt wird. Ursprünglich im engeren Sinne ökonomisch gedacht, wird mittlerweile auch die soziale Gratifikation oder die Erhaltung der Demokratie als mögliche Quellen des Nutzens angesehen. Zentrale Ursache für den Rückgang der Wahlbeteiligung ist aus dieser Perspektive, dass der erwartete Nutzen der Wahl von den Bürgerinnen und Bürgern als zu gering eingeschätzt wird als dass er die damit verbundenen Kosten rechtfertigen würde.
- b) Sozialpsychologischer Ansatz: Die Entscheidung zur Wahl ist auf individuelle politische Einstellungen zurückzuführen. Im Einzelnen werden etwa unterschieden: die individuelle Übereinstimmung mit der Wahlnorm (Wahl als Bürgerpflicht), die Stärke der Identifikation mit einer Partei (bzw. ihren Themen und Kandidat/inn/en), die Zufriedenheit mit dem politischen System, die Eingebundenheit und das Interesse an der Politik. Zentrale Ursache für den Rückgang der Wahlbeteiligung ist aus dieser Perspektive, dass die Zustimmung zur Wahlnorm zurückgegangen ist, dass die Menschen in geringerem Ausmaß eine generelle Identifikation mit Parteien haben (Erosion sozialmoralischer Milieus), dass das Interesse an der (klassisch parteidominierten) Politik abgenommen hat und die Zufriedenheit mit der Funktionsweise und den Leistungen des politischen Systems rückläufig ist.
- c) Soziologische Ansätze: Die Wahlteilnahme wird vor allem von der Einbindung in soziale Gruppen und der Zugehörigkeit zu gesellschaftlichen Schichten/Lagern beeinflusst. *In dieser Perspektive wird darauf hingewiesen, dass der Rückgang der Wahlbeteiligung sozial ungleich verteilt ist. Während die Nichtwahl in sozial starken Teilen der Gesellschaft vergleichsweise gering ist, ist sie in den sozialen schwachen Teilen der Gesellschaft stark ausgeprägt.* Offensichtlich, und hier knüpfen soziologische Ansätze an die Varianten a) und b) an, bestimmen die sozioökonomische Ausstattung der Wahlberechtigten, der Bildungsgrad oder die Zugehörigkeit zu sozialen Netzwerken darüber mit, wie die Nutzenkalkulation der Wählerschaft ausfällt, ob die Wahlnorm akzeptiert ist oder ob eine Identifikation mit einer politischen Partei besteht.

Die soziale Dimension der Wahlbeteiligung ist in mehreren jüngeren Studien im Umfeld der Bundestagswahl 2013 untersucht worden. Dabei konnte gezeigt werden, dass es zwar Formen der bewussten Wahlenthaltung "von oben" aus Unzufriedenheit mit der Erscheinungsweise und den Leistungen des politischen Systems gibt. Wenngleich sich die Studien (z.B. Bertelsmann-Stiftung, Friedrich-Ebert-Stiftung, Konrad-Adenauer-Stiftung, Armin Schäfer) in ihrem methodischen Design und ihren theoretischen Schwerpunkten unterscheiden, kommen sie zu einem ähnlichen Ergebnis: Der maßgebliche Teil des Rückgangs der Wahlbeteiligung kann darauf zurückgeführt werden, dass jüngere Menschen sowie mit Bildung und sozioökonomischen Ressourcen schlecht ausgestattete Bevölkerungsanteile der Wahl fernbleiben. Dieser Befund ist auch in einer von mir betreuten Bachelorarbeit bestätigt worden, die den Zusammenhang zwischen der sozialen Ungleichheit (gemessen am Anteil der Sozialleistungsempfänger) und der Wahlbeteiligung bei mehreren Wahlen in der Stadt Kiel nachgezeichnet hat. Über die Gründe, die gerade in den sozial schwachen Gruppen der Gesellschaft zur Abstinenz von der Wahl führen, gibt es unterschiedliche Einschätzungen, die von dem Gefühl der Einflusslosigkeit, der Unzufriedenheit mit den Akteuren und den Ergebnissen der Politik (insbesondere zur Gerechtigkeit) über die Skepsis, dass Wahlentscheidungen gesellschaftlich überhaupt etwas (positiv) verändern, bis zur generellen Ablehnung der demokratischen Ordnung reichen. Die Auswirkungen werden jedoch in allen Untersuchungen ähnlich gesehen: die Idee der Repräsentation verliert an Überzeugungskraft, der Wert der politischen Gleichheit geht verloren. Das gilt insbesondere mit dem Blick darauf, dass die Zahl derjenigen zunimmt, die generell nicht mehr wählen gehen.

Kurzum: Es gibt nicht eine einzelne Ursache des Rückgangs der Wahlbeteiligung. Dennoch fällt auf, dass die Prüfaufträge der vier Fraktionen (Ds. 2532) sich auf eine bessere Information und Bewerbung der Wahl einerseits sowie auf den technischen Aspekt des Wahlaktes andererseits konzentrieren. Der Antrag der Piraten (Ds. 2557) setzt mit der Veränderung des Wahlsystems und der Ausweitung von Volksentscheiden einen anderen Akzent. Insgesamt scheint aber bei beiden Anträgen die Vorstellung durch, dass es die zu hohen Kosten (Information, Zeit, Aufwand) sind, die die Wahlberechtigten von einer Beteiligung an der Wahl abhalten. Damit werden andere Ursachen ausgeblendet. Zwar haben alle Rednerinnen und Redner, die in der Landtagsdebatte vom 12.12.2014 zu den Anträgen gesprochen haben, darauf verwiesen, dass die Begrenztheit des Vorhabens allen bewusst ist. Dennoch bleibt richtig, dass die Prüfaufträge in der Öffentlichkeit als die Vorschläge der im Landtag vertretenen Parteien zur Verbesserung der Wahlbeteiligung wahrgenommen werden – und damit auch als Indikator für die Sicht des Landtages auf das Problem, das den Vorschlägen zugrunde liegt.

Auch deshalb rate ich dazu, die einzelnen Prüfaufträge nicht allein mit Blick darauf hin zu diskutieren, ob sie der Steigerung der Wahlbeteiligung dienen oder nicht. In den meisten Fällen kann eine solche Wirkung allenfalls plausibel angenommen werden (oder auch nicht), aufgrund der Komplexität der Ursachen der Nichtwahl sollten die Maßnahmen aber für sich genommen überzeugend sein.

2. Zu den Prüfaufträgen im Einzelnen

Ich folge im Weiteren der Nummerierung des Antrages der vier Fraktionen, anschließend gehe ich auf den Antrag der Piraten ein.

I: Gegen die Vorschläge, die unter der Überschrift "Information" in den Raum gestellt werden, ist aus meiner Sicht nichts einzuwenden. Ein besonderes Augenmerk empfehle ich dem Landtag auf den Bereich der politischen Bildung zu legen (Nummer 3). Der Umgang des Landtages und der Landesregierung mit der Landeszentrale für politische Bildung stimmt in dieser Hinsicht nicht hoffnungsfroh, denn anscheinend geht es bei der Besetzung von Leitungspositionen wie auch der organisatorischen Aufhängung (zu unterschiedlichen Zeiten in jeweils unterschiedlicher Farbenlehre) mehr um die Durchsetzung parteipolitischer Pfründe und als um die Förderung einer arbeitsfähigen Einheit, die ohnehin im Vergleich zu anderen Bundesländern beklagenswert schwach ausgestattet ist. Auch die Förderung der schulischen politischen Bildung bzw. des Schulfaches Wirtschaft/Politik, das sich in Schleswig-Holstein erst auf Umwegen allgemein durchgesetzt hat, halte ich für dringend notwendig (Nummer 4). Dabei kann die Kommunalpolitik eine wichtige Rolle spielen, die, wo nicht geschehen, auch regelmäßig im Lehrplan behandelt werden sollte. Die Erfahrung zeigt, dass außerschulische politische Bildung nur noch schwer an junge Menschen herankommt.

II: Auch die unter der Überschrift "Motivation" genannten Vorschläge sind vernünftig, wenngleich mir nicht bekannt ist, dass Wahllokale schlecht erkannt werden (Nummer 9) oder es an einer "Willkommenskultur" im Wahllokal mangelt (Nummer 10). Zu berücksichtigen ist zudem, dass die beste Werbung für eine Wahl die Überzeugung der Bürgerinnen und Bürger ist, dass eine Stimmabgabe zur Durchsetzung (oder zur Verhinderung) politischer Inhalte nützlich ist. Eine gleichsam "unparteiliche" Werbung für die Wahl wird diese Überzeugung kaum erreichen können (Nummer 8).

III: Die unter der Überschrift "Hürden absenken" genannten Prüfaufträge sind am konkretesten formuliert, deswegen dürften sie in der Öffentlichkeit auch zu recht die meiste Aufmerksamkeit erfahren. In anderen politischen Systemen sind einzelne der Vorschläge bereits realisiert, so dass man die dortigen Erfahrungen hinsichtlich der technischen Machbarkeit einerseits und den Folgen für die Wahlbeteiligung andererseits heranziehen kann. Eine Verbesserung des Komforts bei der Stimmabgabe könnte durchaus auf Zustimmung in der Bevölkerung stoßen und sich (hinsichtlich elektronischer votes) auch an die Gewohnheiten der "digitalen Generation" annähern. Doch darf nicht übersehen werden, dass durch die (in zunehmendem Maße genutzte) Briefwahl der Gang in das Wahllokal nicht mehr zwingend ist. Mit anderen Worten: da die Kosten des Wahlgangs schon jetzt gering sind, dürfte eine noch weitere Verringerung der Kosten nur geringe Effekte für die Wahlbeteiligung haben.

IV: Ich teile die Ansicht der Fraktionen, dass der Wahlkampf essentieller Bestandteil der Demokratie ist. Daher kann eine intensivere Debatte der unter "Wahlkampf zulassen" genannten Vorschläge sinnvoll sein. Die vielerorts festzustellende Prüderie gegenüber Parteien und ihren Vertreter/inne/n darf als solche benannt werden. Was die Frage der Informationsstände/Wahlwerbung angeht, ist aber zu bedenken, dass der Wahlkampf der Parteien bereits jetzt zu großen Teilen von der öffentlichen Hand finanziert wird (Nummer 19). Insofern sollten die Auswirkungen eines solchen Vorschlages auf die Finanzausstattung der Parteien im Blick behalten werden. Außerdem ist zu sehen, dass es möglicherweise eine Frage einer landesrechtlichen Gestaltung als einer innerparteilichen Diskussion sein dürfte, in welchem Umfang der Wahlkampf eingeschränkt wird, denn die entsprechenden Abkommen werden i.d.R. von den örtlichen Parteien geschlossen und nicht von der öffentlichen Seite.

Der Änderungsantrag der Parteien unterscheidet sich insbesondere dadurch von dem Antrag der vier Fraktionen, dass es die Frage des Wahlsystems und des Wahlverfahrens diskutiert (Nummern 1 und 2 des Antrages der Piraten). Dieses Vorgehen ist nach meinem Eindruck wenig zielführend. Zwar mag es gute Gründe geben, das Wahlrecht zu ändern – die Annahme, dass entsprechende Maßnahmen die Wahlbeteiligung verbessern, ist hingegen nicht überzeugend. Wo bereits jetzt kumuliert und panaschiert werden kann, ist die Wahlbeteiligung nicht systematisch höher als in anderen Fällen. Gleiches gilt für die Sperrklausel, gegen (und für) deren Existenz man gute Argumente vortragen kann (Nummer 2). Dass die Verringerung aber einen Effekt auf die Wahlbeteiligung haben soll, erschließt sich mir nicht. Und schließlich: Volksabstimmungen sind ein gutes Mittel zur Ergänzung der repräsentativen Demokratie (Nummer 3). Sie dienen aber dezidiert nicht dem Zweck, die Wahlbeteiligung zu steigern und haben diesen Effekt auch nicht. Abgesehen davon, dass die Hürden für Abstimmungen in Schleswig-Holstein in der laufenden Wahlperiode gesenkt worden sind, so bleibt ein grundlegender Einwand gegen diesen Vorschlag: Politische Systeme mit einer ausgeprägten Abstimmungskultur (insbesondere die Schweiz) weisen i.d.R. eine niedrigere Wahlbeteiligung auf, weil der Entscheidungscharakter einer Wahl von den Wahlberechtigten (richtigerweise) geringer eingeschätzt wird als in rein repräsentativen Systemen. Insofern liegt hier ein Missverständnis der Wirkung von Volksabstimmungen vor.

Unterstützung habe ich hingegen für die im Antrag der Piraten angesprochene Möglichkeit eines Internet-Beteiligungsportals (Nummer 4). Wunderdinge sollte man auch hier nicht erwarten, aber der Aufbau bzw. die Weiterentwicklung eines informativen und nutzerfreundlichen Angebots, etwa des Landtages oder der Landeszentrale für politische Bildung, ist zu empfehlen.